



INFORME DE SITUACIÓN

# MUJERES MADRES CON NIÑOS Y NIÑAS EN CONTEXTOS DE ENCIERRO



# MUJERES MADRES CON NIÑOS Y NIÑAS EN CONTEXTOS DE ENCIERRO



# Defensoría

Provincia de Buenos Aires

## AUTORIDADES

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Dr. Guido Lorenzino



Defensor del Pueblo de la Provincia De Buenos Aires

## INFORME DE SITUACIÓN

# MUJERES MADRES CON NIÑOS Y NIÑAS EN CONTEXTOS DE ENCIERRO



## Contenido

1. INTRODUCCIÓN .....	Pág. 5
2. MARCO NORMATIVO .....	Pág. 5
2.1 Niños y niñas en situación de encierro .....	Pág. 9
3. ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA PRIMERA INFANCIA .....	Pág. 10
4. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PROVINCIAL .....	Pág. 11
5. SITUACION DE MUJERES EN CONTEXTO DE ENCIERRO .....	Pág.12
6. RELEVAMIENTO EN UNIDADES PENITENCIARIAS: PRINCIPALES HALLAZGOS ...	Pág.19
6.1 Sostenimiento del vínculo con hijos extramuros .....	Pág. 19
6.2 Madres con niños en situación de encierro .....	Pág. 21
6.3 Desarticulación y ausencia de coordinación .....	Pág. 21
6.4 Ausencia de Programas de empoderamiento para las mujeres presas .....	Pág. 22
6.5 Inexistencia de protocolos y de registros de informacion fehacientes .....	Pág. 23
7. APORTES Y RECOMENDACIONES .....	Pág. 23
Recomendación 1: Coordinación entre el Poder Judicial y el Organismo de Niñez especializado. ....	Pág. 24
Recomendación 2: Adopción de medidas atendiendo al interés superior del niño .....	Pág. 25
Recomendación 3: Seguimiento de la situación de niñas/os en Unidades Penitenciarias .....	Pág. 25
Recomendación 4: Adecuación del equipamiento e instalaciones de las Unidades en la que se alojan niñas/os y/o mujeres embarazadas .....	Pág. 25
Recomendación 5: Formación de los operadores .....	Pág. 26
Recomendación 6: Instrumentos para la intervención // cuidadores y operadores para intervenciones .....	Pág. 26
Recomendación 7: Programas de apoyo a mujeres y a los niños dentro y al momento de salida .....	Pág. 27



## 1/ INTRODUCCIÓN

El presente informe generado por disposición del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires tiene por finalidad efectuar un diagnóstico sobre la realidad de las madres con niños/as ( en adelante NNyA) privadas de libertad, reseñar los principales estándares que rigen en cuanto a los derechos que asisten a estas mujeres y a sus niños/as, así como avanzar en recomendaciones y acciones que puedan orientar a los distintos estamentos del Estado a construir políticas públicas tendientes a garantizar sus derechos.

En este sentido, una de las funciones centrales de esta Defensoría consiste en el seguimiento del cumplimiento de los derechos de las mujeres prisionizadas como de los NNyA para lo cual es fundamental la producción y actualización de los datos de registros administrativos de estos organismos del Poder Ejecutivo.

El informe se encuentra en consonancia con los principales tratados internacionales en este campo, la Convención de los Derechos del Niño (CDN) la Convención de Belén do Para y Cedaw, entre otros tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22CN) con la finalidad de aportar a la mejora de las políticas y las estrategias de coordinación y articulación de los todos los actores responsables, en beneficio de los personas destinatarias (mujeres, niñas y niños).

Se evidencia la necesidad de posicionar esta temática en la agenda pública: crear y/o fortalecer aquellos programas y acciones que puedan revertir los fenómenos de exclusión y estigmatización, resaltando la necesidad de formación y sensibilización los distintos operadores del sistema.

Se espera que el informe pueda evidenciar una realidad históricamente invisibilizada como así la ausencia de programas y dispositivos específicos así una coordinación estatal adecuada, en materia de madres detenidas con niños/as y madres detenidas cuyos hijos/as se encuentran en el exterior, ya sea viviendo con familiares o institucionalizados.

El documento busca aportar – desde el rol que compete a la Defensoría- la generación y fortalecimiento de políticas que garanticen de manera integral y coordinada sus derechos.

## 2/ MARCO NORMATIVO

La protección de los derechos de los NNyA ha sido objeto de documentos internacionales.

El cambio de paradigma ocurrido ya hace más de treinta años, receptó en la CDN la

concepción del desarrollo integral, reconociendo a NNyA como sujetos de derechos. Conforme lo establecido por las normas que configuran la doctrina o modelo de protección integral de la infancia se utiliza la expresión “Niños, niñas y adolescentes” para hacer referencia a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la Ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”, según lo establecido por el art. 1, de la CDN.

Asimismo, la CDN reconoce en su Preámbulo que “el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

Este reconocimiento se reitera en numerosas disposiciones del cuerpo normativo. En el art. 5º se establece que los Estados respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada.<sup>1</sup>

En el ámbito nacional, la protección integral de los NNyA, se encuentra establecida en la Ley N°26.061<sup>2</sup> del año 2005.

La Ley expresa la importancia de la implementación de políticas públicas promovidas por el Estado, según su art. 7, “La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías (...) Los organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad y para que los padres asuman en igualdad de condiciones sus responsabilidades y obligaciones”.

Por otra parte, en el art. 17 de la Ley, se prevé que “la mujer privada de su libertad será especialmente asistida durante el embarazo y el parto, y se le proveerán los medios materiales para la crianza adecuada de su hijo mientras éste permanezca en el medio carcelario, facilitándose la comunicación con su familia a efectos de propiciar su integración a ella”, no obstante, al remitir a las medidas de protección integral, el art. 36, prohíbe que tales medidas consistan en privación de la libertad.

Por su parte, la legislación penal nacional prevé que los niños y niñas hasta los cuatro años de edad pueden permanecer en los establecimientos carcelarios con sus madres, art. 195 Ley Nacional 24.660 y en el caso de la Ley provincial N° 12.256 menciona a la

---

*1 En el artículo 7.1 se reconoce el derecho del niño o niña a “conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”. También se obligó al Estado en el art. 8.1 a “respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”. La misma norma dispone que “incumbirá a los padres (...) la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño”*

*2 Abadia Bol.29/2005,p.1)*

mujer embarazada y a la madre de un niño menor de cinco años artículo 19 inc. e) y f) - respectivamente-.

Por su parte, La Ley Nacional 26.472, ha extendido los supuestos de procedencia del régimen de prisión domiciliaria incluyendo expresamente, el supuesto de mujeres madres de un hijo menor de 5 años de edad (art. 32, inc. "f" de la Ley Nacional 24.660 y art.19 in. E y f Ley Provincial 12.256), con lo que se intenta evitar que la sanción traspase al sujeto responsable, -principio de intrascendencia penal-respetando así también el interés superior de de niños/as.

En este sentido, la protección de los derechos de las madres con niños /as bajo la esfera de custodia del servicio penitenciario , también se encuentra sujeta a la manda de normas internacionales: la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>3</sup>, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>5</sup> , Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup>, la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas crueles, Inhumanos y Degradantes<sup>7</sup> ,Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>8</sup> , Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>9</sup>, el Conjunto de Principios Para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión<sup>10</sup>,los Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos<sup>11</sup>, Manual sobre las Mujeres y el Encarcelamiento para el uso de los directores de establecimientos Penitenciarios y de los encargados de la formulación de políticas<sup>12</sup>, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la mujer <sup>13</sup>, e Instrumentos Regionales como los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de

---

3 Adoptada por la Asamblea General, resolución 217 A (III), 10/12/1948.

4 Adoptada por Asamblea General resolución 2200 A (XXI), 16/12/1966, entrada en vigor 23/3/1976

5 Adoptada por Asamblea General , resolución 2200 A (XXI), 16/12/1966 entrada en vigor 23/3/1976

6 Suscripta en San Jose de Costa Rica el 22/11/1969; entrada en vigor 18/7/1978

7 Adoptada por la Asamblea General Resolución 39/46, 10/12/1984, entrada en vigor 26/6/1986

8 Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, resolución 34/180, 18/12/1979, entrada en vigor 3/9/1981.

9 Adoptada por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra en 1955; aprobado por el Consejo Económico y Social res. 663 C (XXIV) el 31/7/1957 y 2076 (LXII) 13/5/1977

10 Res. 43/173, anexo, Asamblea General , 9/12/1988

11 Adoptada por Asamblea General res.45/111, 14/12/1990

12 Publicación de las Naciones Unidas UNODC 2008.

13 Adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos 9/6/1994, entrada en vigor 5/3/1995.

Libertad en las Américas<sup>14</sup>, entre otros instrumentos como el Protocolo de Estambul<sup>15</sup>.

La posibilidad de aplicación de dicho instituto (prisión/arresto domiciliaria) que de ningún modo en el caso de madres debe ser de carácter taxativo (personas menores de cinco años de edad) se encuentra previsto en varios instrumentos internacionales como se ha señalado específicamente en Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)<sup>16</sup>

Dichas reglas se postulan como complemento a las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de 1955, y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio)<sup>17</sup> incorporando la perspectiva de género, y constituye una innovación en tanto por primera vez se establecen con precisión recomendaciones en cuanto a la situación de niños/as con madres encarceladas.

Las reglas intiman a realizar un registro de los hijos/as de las presas como forma de evitar que estos niños queden en situación de olvido o perdidos, generando la posibilidad de hacerles un seguimiento.

Las Reglas de Bangkok establecen además, especialmente que hay que identificar cuántos son, en qué situación están y en qué régimen de tutela o custodia. Asimismo, prevén que “Antes de su ingreso o en el momento de producirse, se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior de los niños”. Además se promueve facilitar por todos los medios posibles el contacto de las presas con sus hijos/as y familiares, así como con los tutores o responsables de sus hijos/as.

En el plano educativo, por su parte la Ley de Educación Nacional N° 26.206, en su artículo 58 establece que los sistemas educativos jurisdiccionales ofrecerán atención educativa de nivel inicial destinada a los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad, nacidos/as y/o criados/as en contextos de privación de libertad, a través de jardines maternos o de infantes, así como otras actividades educativas y recreativas dentro y fuera de las unidades penitenciarias.

En tanto la Ley Provincial de Educación N° 13.688 en el inciso 9 del artículo 26, establece que el Estado debe: “Propiciar que los niños y cuyas madres se encuentren privadas de libertad concurren a jardines maternos, jardines de infantes y otras actividades recreativas, fuera

---

*14 Aprobadas por la Comisión Interamericana de DDHH, resolución 1/08*

*15 Adoptado el 9 de agosto de 1999.*

*16 Aprobadas el 16 de marzo de 2011 65/299*

*17 Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/111 de 14 de diciembre de 1990*

del ámbito de encierro con el fin de asegurar su contacto con otras realidades y personas que los preparen para su vida fuera del ámbito de encierro. Disponer y articular, con los organismos e instituciones responsables, los medios para acompañar a las madres en este proceso”.

Asimismo, establece como objetivos y funciones del Nivel Inicial:

1) Afirmar la universalización del Nivel, garantizando, promoviendo y supervisando el aprendizaje de los niños desde los 45 días hasta los 5 años inclusive, ajustándose a los requerimientos de todos los Ámbitos y Modalidades mediante acciones que permitan alcanzar objetivos de igual calidad en todas las situaciones sociales”

Por su parte la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 127/10 establece en su artículo 41 que “...se allanarán los obstáculos que impidan su inclusión en instituciones escolares de nivel inicial externas a la institución de seguridad. Estos niños/as ven afectados sus procesos de socialización y maduración por la condición de encierro que padecen cotidiana y permanentemente. Esta es una fuerte razón por la cual es imprescindible que sean incluidos en escuelas de nivel inicial externas, ya que además de preservar su salud psicofísica, reafirma la igualdad, la no discriminación y genera condiciones favorables para el desarrollo de sus potencialidades. Las autoridades educativas provinciales y de la CABA asegurarán la disponibilidad de vacantes y todos los servicios necesarios para su efectivización, incluyendo el transporte. Será prevista la preparación de las madres de estos niños/as, así como de los directivos, docentes y familias de la escuela receptora, todo ello con la finalidad de prepararlos para que la experiencia de su inclusión sea positiva y se eviten situaciones de segregación, aislamiento o exclusión. Se promoverán también otras actividades educativas y/o recreativas complementarias dentro y fuera de la institución de seguridad”.

## **2.1/ Niños y niñas en situación de encierro**

En el caso de niños/as en situación de encierro con sus progenitoras, son varios los derechos que se encuentran per se vulnerados, conforme las mandas internacionales que fueran receptadas por la Constitución Nacional (art. 75 inc. 22):

a) el derecho a la libertad del niño/a en todos sus aspectos (art. 19 C.N., arts. 7, 19, 12 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante “CADH”; art. 37 CDN, art. 9 de la Ley 26.061).

b) el derecho del niño/a a un trato digno (art. 18 CN, arts 5 y 11 CADH, art. 10 PIDCP, art. 37 CDN, art. 20 de la Ley 26.061). El art. 37 CDN establece en particular, en ese sentido, que “Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos

o degradantes". El art. 20 de la Ley 26.061 establece a su turno que "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen".

El mismo principio es receptado en el art. 22, que exige respetar "la dignidad como sujetos de derechos y de personas en desarrollo; a no ser sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su integridad física, sexual, psíquica y moral" (art. 9).

El mismo principio informa también otras normas del bloque normativo protector de los niños, como el que exige condiciones dignas y equitativas para la crianza del niño o niña (art. 18 de la Ley nacional N° 26.061).

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño, órgano que supervisa la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>18</sup>, en 2005 empezó a dedicarse al tema, enfocando en el impacto que encarcelar a las mujeres puede tener sobre el cumplimiento o incumplimiento de los derechos de los niños, tanto en las situaciones de convivencia dentro del cárcel como en los casos de separación madres-hijos, porque ellas han sido encarceladas. Además de esta problemática, si bien la permanencia de niñas o niños pequeños en la cárcel preserva, por una parte, el contacto entre madre e hijo, por otra parte, quedándose "afuera", ocasiona la inmediata interrupción del vínculo familiar.

En nuestro país existen numerosos fallos que han priorizado el interés superior del Niño/a para adoptar no solo una salida alternativa al proceso sino una da alternativa a la prisión, dado que siempre el encierro afecta los vínculos familiares, y son los niños /as los más afectados.

### **3/ ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA PRIMERA INFANCIA**

Respecto de la infancia como se dijo es una categoría que se ha ido modificando a lo largo del tiempo, y es reciente la incorporación de la noción de niñas y niños como sujetos de derecho.

Según ha señalado Unicef (2016:7) la infancia temprana es un período corto y fundamental en termino de la atención que se requiere y a la vez en tanto los estímulos de esta etapa permitan desarrollar su potencial. Desde esta perspectiva, los déficits de esta etapa son difíciles de compensar las etapas posteriores de la vida, en particular en cuanto a desarrollo cognitivo, aprovechamiento de una inserción social y educativa plena.

En este sentido, para esta etapa de la infancia y los recién nacidos el derechos a la salud

---

*18 Adoptada por la Asamblea General, resolución 44/25 del 20/11/1989, entrada en vigor 2/9/1990*

y al cuidado en un entorno saludable son dos cuestiones claves que además actúan como condicionantes de su desarrollo posterior.

Un aspecto importante es que los padres, madres y cuidadores – en especial en las situaciones de encierro- tengan información sobre las prácticas de crianza y cuidados que fomenten el desarrollo infantil temprano, así como también promover comportamientos que reconozcan y desnaturalicen la violencia en sus distintas manifestaciones (física, psicológica) este aspecto es especialmente importante en cuanto a la violencia institucional que opera en estos dispositivos penitenciarios.

Es fundamental la promoción del juego, en tanto ayuda a la socialización, la imaginación y como ámbito y actividad para un desarrollo integral. Ello requiere en especial en los ámbitos penitenciarios contar con equipamiento como con la capacitación a los cuidadores y adultos responsables.

Durante esta fase, es posible identificar discapacidades o trastornos de aprendizaje por lo cual este es otro aspecto que forma parte del cuidado en una perspectiva integral. En muchos casos el diagnóstico precoz permite mayores probabilidades de minimizar las consecuencias en el futuro.

En cuanto a la asistencia al nivel inicial esta es un derecho en tanto aumenta las oportunidades de aprendizaje futura de los niños y niñas. Para Unicef (2016:15) “Las experiencias alfabetizadoras facilitan la adquisición de conocimientos y habilidades de lenguaje generales, primero en la oralidad y que luego se capitalizan para aprender a leer, escribir y desplegar el pensamiento abstracto.”

Es necesario en este sentido, atender aspectos que hacen a la infraestructura, mobiliario y material didáctico, que es un aspecto crítico para generar condiciones propicias para la enseñanza y el aprendizaje, así como a la logística para el traslado y vínculos con otros niños/ por fuera del contexto de encierro.

#### **4/ MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PROVINCIAL**

La provincia de Buenos Aires sancionó ese mismo año la Ley Provincial N° 13.298 que establece la creación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante SPPD) a nivel provincial.

A partir del año 2007 se pusieron en marcha reformas institucionales para la implementación del mencionado Sistema que involucra al conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir,

proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la legislación nacional y provincial. (Unicef, 2015).

Este proceso de carácter político-institucional requirió la definición y la puesta marcha de los dispositivos de atención y de protección, como la transformación de las prácticas institucionales en los distintos planos en que opera el Sistema –principalmente en la restitución de derechos y la implementación de medidas excepcionales de protección frente a situaciones de vulneración de derechos-, requiriendo estrategias de articulación sobre la base de la corresponsabilidad de cada uno de los organismos.

En particular en la actualidad el Organismo provincial de Niñez y Adolescencia que depende del Ministerio de Desarrollo Social tiene bajo su órbita la competencia en relación a las políticas destinadas a niñas, niños y adolescentes en la provincia en articulación con otros organismos del SPPD.

Respecto de este subuniverso de niños/as en contexto de encierro no se han identificado acciones o programas específicos, ni articulaciones en el marco de la corresponsabilidad que establece el SPPD.

## **5/ SITUACION DE MUJERES EN CONTEXTO DE ENCIERRO**

Según la información disponible, la Provincia de Buenos Aires registra (a julio de 2017) un total de **40.000 (cuarenta mil) aproximadamente personas alojadas en dependencias del Servicio Penitenciario Provincial.**

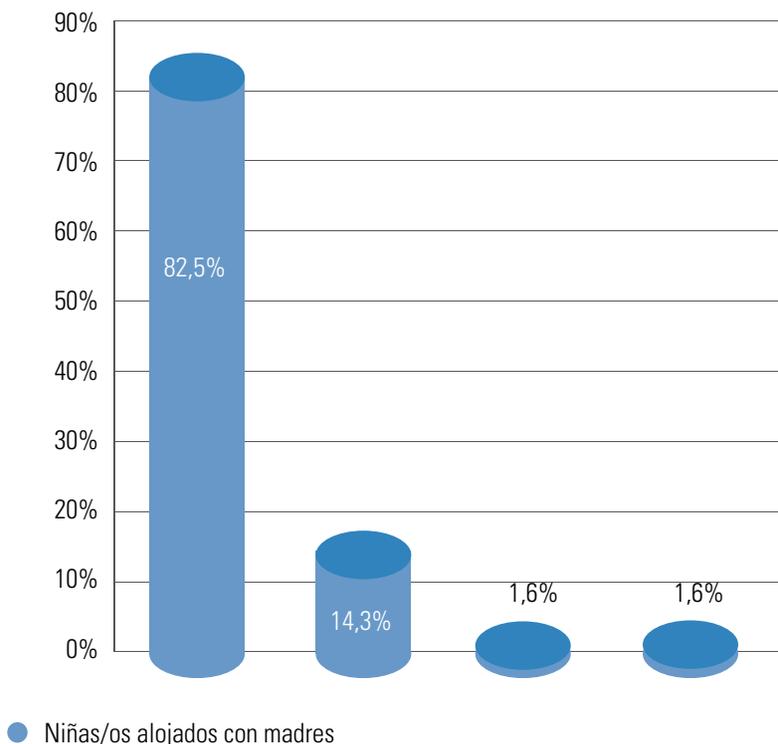
En tanto, un **total de 1293 (mil doscientas noventa y tres) mujeres se encuentran detenidas en dependencias del SPB**, de las cuales **725 (setecientos veinticinco)** son mujeres procesadas, **568 (quinientos sesenta y ocho)** penadas.

Ahora bien, en cuanto a madres con niños alojadas en dependencias del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires, las mismas ascienden a un total de **60 (sesenta)**, teniendo a su cargo un total de **67 niños/as**, las que se encuentran alojadas en su mayoría en la Unidad Nro. 33 de Los Hornos (cincuenta) y el resto distribuidas en las Unidades Nro. 3 San Nicolás; Nro. 4 Bahía Blanca y Nro. 54 Florencio Varela.

Del total de niños según la información brindada por el SPB, un 46% son menores de 1 año, una proporción similar son niños de hasta 3 años (36 meses) en tanto que solo un 8% de esta población infantil tiene más de 3 años y hasta 5.

En el gráfico siguiente se muestra en proporción la incidencia según Unidad:

**Gráfico 1: Niños alojados con madres por Unidad Penitenciaria**



Fuente: SPB, Ministerio de Justicia Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

Por otra parte, **318 (trescientos dieciocho) mujeres con prisión domiciliaria/ arresto** son controladas mediante el sistema de monitoreo electrónico a cargo del Servicio Penitenciario Bonaerense, de los cuales **221** mujeres son procesadas y **97 (noventa y siete)** penadas.

Por otra parte **530 mujeres con arresto y/o prisión domiciliaria son supervisadas por el Patronato de Liberados Bonaerense** dependiente de la Secretaria de DDHH

de la Provincia de Buenos Aires, entre ellas **54 (cincuenta y cuatro)** con monitoreo electrónico

Ahora bien, la conflictiva de las mujeres prisionizadas con hijos/as menores de edad, no se limita a aquellas que se encuentran con sus niños en situación de encierro, sino también a aquellas cuyos hijos/as resultan ser menores de edad y se encuentran a cargo de otra persona/institución, o madres en prisión domiciliaria cuyos hijos/as se encuentran o bien viviendo con ellas o a cargo de otra persona/institución, respecto de los cuales **no existen datos fidedignos y sistematizados**.

Conforme los datos brindados por el SPB, la cifra de **mujeres prisionizadas refleja un 3,2% del total de personas** que se encuentran bajo su esfera, porcentaje que se repite en los países de América del Sur y el Caribe (en general no supera el 9% del total de la población en situación de encierro).

Como se observa, este porcentaje resulta muy acotado, en relación al resto de la población en situación de encierro.

Si bien se observa un crecimiento de los índices de prisionización de mujeres, a partir de desfederalización de la persecución penal en materia de infracción a la Ley nacional N° 23.737, el universo poblacional de mujeres prisionizadas o con causas penales es infinitamente menor al de la población masculina.

No obstante, pese a esta proporción, las condiciones de encierro resultan gravemente vulneradas tanto respecto de mujeres como de sus niños/as. Se trata de una población invisibilizado en cuanto a las políticas y condiciones de detención que el género y la minoridad requieren.

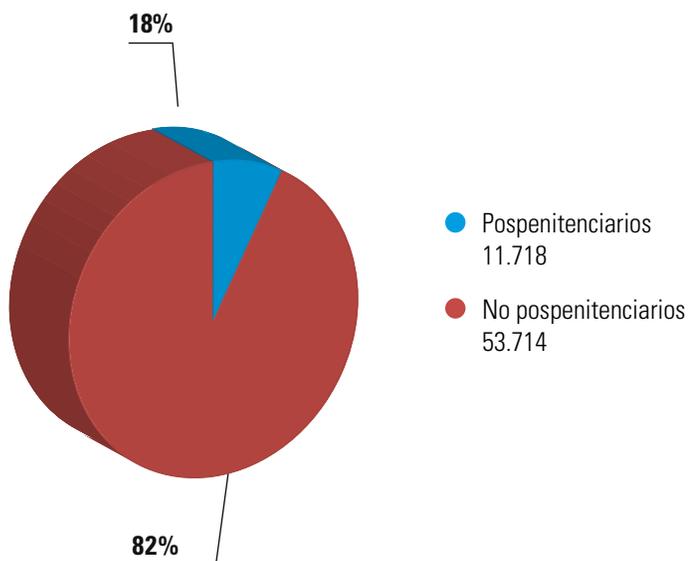
Sabido es que las cárceles fueron construidas para y por hombres por lo que las condiciones de detención de las mujeres se ve gravemente afectada por tal origen, la situación empeora aún más en el caso de madres con sus niños/as.

Como parte de la tarea de monitoreo en el cumplimiento de derechos que realiza la Defensoría en el marco de sus competencias específicas, se efectuaron visitas a las Unidades Penitenciarias provinciales (Unidades Nro. 3. San Nicolás, Nro. 4 (Bahía Blanca), Nro. 33 (Los Hornos) y Nro. 54 (Florencio Varela) a fin de elaborar un diagnóstico de las situaciones y contribuir con recomendaciones específicas a los distintos actores del Poder Ejecutivo provincial.

En tanto, la información disponible del Patronato de Liberados muestra que para julio de este año dicho organismo registra una población de **65.432 (sesenta y cinco mil**

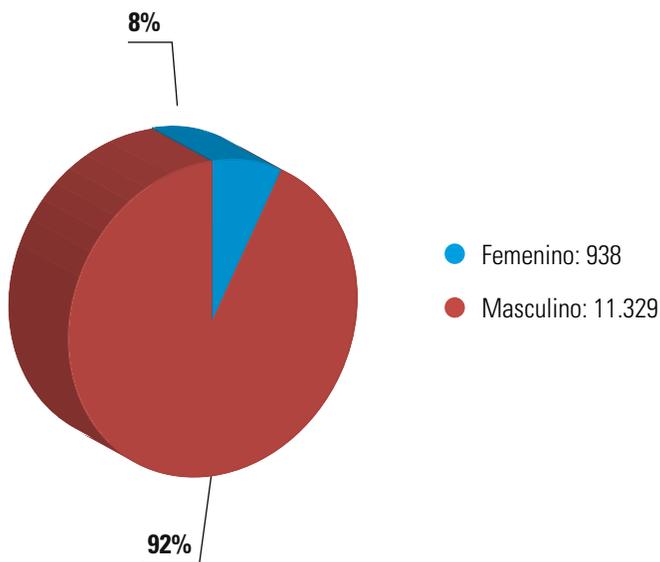
**cuatrocientas treinta y dos) personas**, con seguimiento y/o programas. Ello, entre sujetos en situación de pre egreso carcelario, supervisión de programas, pos penitenciarios y no penitenciarios (condena condicional y suspensión del proceso a prueba)

**Gráfico 2: Población Patronato de Liberados – 2017**



Fuente: Patronato de Liberados Bonaerense, Secretaria de Derechos Humanos -Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

**Gráfico 3: Población según sexo – 2017**



Fuente: Patronato de Liberados Bonaerense, Secretaria de Derechos Humanos -Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

**Dentro del universo de pos penitenciario, las mujeres representan tan solo el 8% del total.**

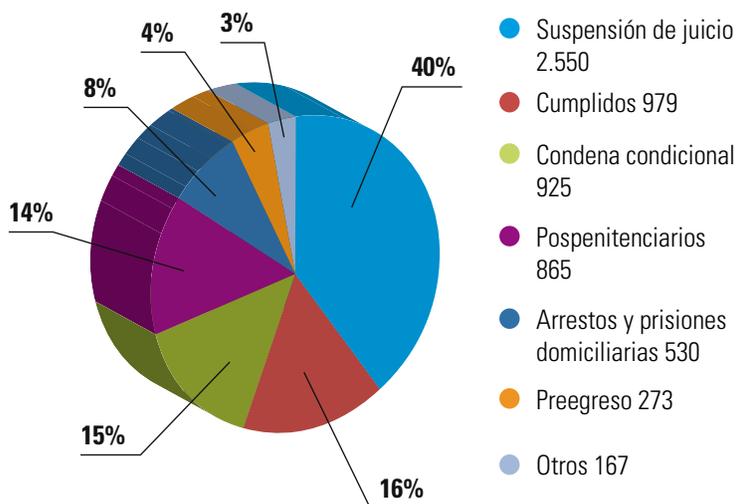
Por su parte, el Gráfico siguiente analiza la condición legal de las mujeres que se encuentran **en el medio libre y sus condiciones legales**, del cual surge que **solo el 14% transitó por una unidad carcelaria**.

**Gráfico**

**4:**



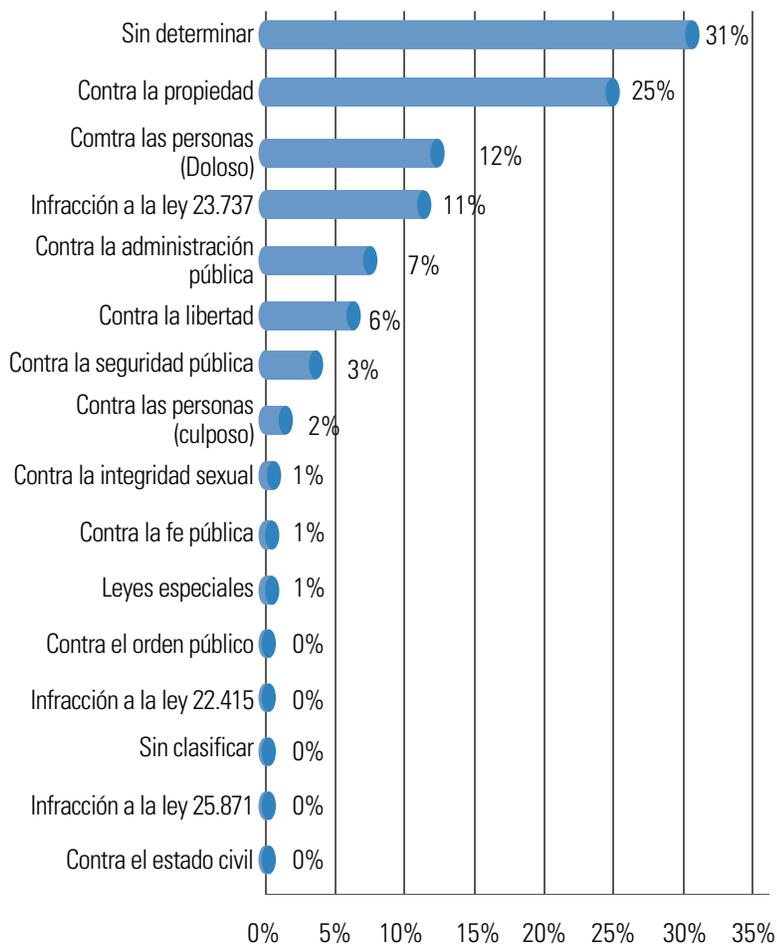
**Gráfico 4: Mujeres según condición legal (julio 2017)**



Fuente: Patronato de Liberados, Secretaría de Derechos Humanos Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los delitos cometidos por mujeres y que han podido ser registrados por parte del organismo de seguimiento, (Patronato de Liberados de la Provincia de Buenos Aires), es posible afirmar que el mayor porcentaje de delitos cometido por mujeres se vinculan a hechos contra la propiedad y en segundo lugar los delitos vinculados a la infracción Ley nacional N° 23737.

**Gráfico 5: Población Femenina bajo supervisión según tipo de delito**



Fuente: Patronato de Liberados, Secretaría de Derechos Humanos Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

El crecimiento de la población femenina detenida se ha incrementado tal como se refirió ut

supra, en virtud de la modificación a la Ley de estupefacientes (Ley 23737). La persecución penal en los casos de menor cuantía, se colocó en cabeza del Fiscal de Instrucción de la justicia ordinaria, lo que derivó en la persecución al comerciante de menudeo, nicho que por diversos factores fue ejercido por mujeres. Ello, en virtud de la falta de empoderamiento económico que padecen las mujeres con niños a cargo en situación de vulnerabilidad.

## **6/ RELEVAMIENTO EN UNIDADES PENITENCIARIAS: PRINCIPALES HALLAZGOS**

En las Unidades visitadas por profesionales de la Defensoría se constataron situaciones de evidente agravamiento en las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad, entre las que se encuentran también los niños/as alojados con sus madres.

Se evidencia en términos generales una débil implementación de programas específicos para la atención de los hijos de presas, la escasa cantidad y capacitación en la temática de los recursos humanos disponibles, y las dificultades de coordinación entre servicios públicos así como entre estos y las organizaciones de la sociedad civil.

Se abordan en este apartado tanto la situación de las propias mujeres como de los niños/as alojados con ellas y de la situación de aquellos hijos que se encuentran separados (extramuros).

Los niños/as, al igual que sus progenitoras, están expuestos a las mismas situaciones tales como el hacinamiento, la inadecuada infraestructura, la falta de acceso a los servicios de salud y alimentación, como así también a la deficiente posibilidad de acceso a actividades educativas y de esparcimiento.

En tanto, los hijos que no permanecen junto a su madre en la cárcel también sufren consecuencias negativas y problemas psicosociales tales como depresión, hiperactividad, comportamiento agresivo, entre otros.

El Servicio Penitenciario Provincial, debería ser garante de determinados servicios y provisiones para las mujeres y sus niños/as tales como calefacción, baños, luz, espacios al aire libre, ventilación, alimentación adecuada, acceso a servicios médicos, posibilidad de estudio, y recreación, lo que conforme los datos relevados, no ocurre.

### **6.1 Sostenimiento del vínculo con hijos extramuros**

En cuanto a la problemática vinculada con las visitas de hijos menores de edad a sus

progenitoras a la Unidad, se registra constantemente como una dificultad. El padecimiento que implica para un niño/a ingresar a una unidad penitenciaria, en especial por el método de las requisas es una materia que se encuentra pendiente de revisión por parte del SPB. Resulta evidente que el ambiente carcelario no se caracteriza como ambiente adecuado para el desarrollo pleno y saludable de los niños/as. Las cárceles, estructuralmente, no están preparadas para recibirlos/as, y mucho menos para que los mismos/as las habiten, aunque, esta sea una obligación del Estado en función de la existencia de madres en situación de encierro.

No obstante, el contacto con los progenitores, como ya se dijo, es esencial para el pleno desarrollo de niñas y niños. En este sentido, se ha sustentado que resulta fundamental el contacto de la madre con las hijas o hijos en los primeros años de vida tal como se constata en la normativa internacional y nacional como en recomendaciones técnicas de organismos especializados. Correlativamente, se reconoce también el derecho de los padres a que no se los separe de sus hijas o hijos contra su voluntad.

La interrupción del vínculo familiar resulta, no solamente a partir de la decisión de las madres, sino también, y aquí obligatoriamente, cuando los niños/as cumplen los cuatro años, edad límite para su permanencia en la cárcel, sobre la cual los protocolos de actuación deben ser revisados.

Cualquier relación se deteriora cuando las personas involucradas están separadas y no tienen forma de mantenerse en contacto de forma permanente. Para los niños de padres encarcelados, el contacto limitado que tienen con su progenitor(a) que está en la cárcel, la inadecuada calidad del contacto, y la estigmatización y vergüenza asociadas con el hecho de ser hijo o hija de un preso, hace que mantener la relación con su progenitor(a) sea muy difícil.

Es evidente que el encarcelamiento de la madre provoca la interrupción del vínculo filial con las hijas o hijos que superan los cuatro años de edad o con las hijas o hijos menores de esa edad que por diversas razones no permanecen junto con su madre en el establecimiento penitenciario. Pero además, muchas veces repercute en el desmembramiento de la familia, pues por razones económicas, de responsabilidades o de organización, los hermanos pueden cesar también en la convivencia. Incluso, ante la ausencia de personas del entorno familiar que puedan asumir el cuidado de las niñas y niños, ellos pueden ser institucionalizados.

La Unidades en las que se alojan las mujeres madres prisionizadas muchas veces se encuentran lejos de su lugar de residencia familiar, con las consecuencias y complejidades que ello encierra. La mayoría de las mujeres en contextos de encierro pertenecen a hogares desmembrados y/o carenciados, por lo que los costos de traslados resultan de dificultosa accesibilidad. Ello, dificulta aún más la posibilidad de construcción del vínculo

del niño/a con su madre -en el caso de que los hijos se encuentren ya en el afuera- y de la socialización del niño/a que se encuentre en situación de encierro, con su entramado familiar extramuros.

En este sentido, se puede afirmar que no existe información sistematizada en cuanto a cantidad y situación de los hijos o hijas de las personas privadas de libertad, que se encuentran separados de su progenitora, aspecto fundamental para construir respuestas que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos.

## **6.2 Madres con niños en situación de encierro**

El trato impartido al niño o niña, en las condiciones descriptas en los informes, resulta evidentemente indigno. Su derecho a consideración y respeto está lesionado en la medida en que, por una razón que le resulta absolutamente ajena, permanece en la cárcel.

La afectación que ello tiene en el desarrollo del niño/a resulta central. El niño/a menor de cinco años, está en una etapa inicial y central de su desarrollo, y la cárcel dejará huellas en la configuración de su ser. El niño o niña se ve obligado a familiarizarse con nociones tales como sanción, requisa, delito, etc., a las que no tendría por qué estar obligado a familiarizarse, de vivir en un entorno libre. Sumado a ello, el estigma que significa el haber transitado sus primeros años de vida en la cárcel.

Resulta por demás conocido que el contacto con la madre en los primeros años de vida resulta fundamental para el desarrollo de los niños/as, lo que es señalado hasta por la propia expresión de motivos de la Ley citada anteriormente.

Se considera que para estos supuestos existen medidas menos restrictivas de la libertad para el niño/a como la prisión domiciliaria garantizando tanto el cumplimiento de la pena como el contacto madre-hijo.

Cabe recordar, que en la mayoría de los casos estas mujeres, no reciben visitas de adultos mayores por diversos motivos: pareja que la abandona, progenitores/as que se hacen cargo del resto de sus hijos, imposibilidad económica de acercarse a la Unidad en la que se encuentra detenida, entre otros circunstancias.

## **6.3 Desarticulación y ausencia de coordinación**

Al mismo tiempo, a partir de este relevamiento se evidencia la desarticulación existente entre los organismos y dispositivos que conforman el SPPD y que deben garantizar los derechos de NNyA y su vínculo con el sistema de administración de justicia penal.

Las dificultades en la administración del sistema carcelario (sobrepoblación, problemas de infraestructura), la tendencia a la exclusividad de un enfoque represivo y punitivo de los sistemas judiciales penales, así como la alta tasa de prisión preventiva y la no aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad o salidas transitorias, inciden directamente en el derecho de los niños/as, a mantener un vínculo cercano con sus referentes adultos presos.

Resulta evidente, las dificultades para articular los sistemas de atención y protección a la infancia y los sistemas de aplicación de justicia punitiva. Existe una fragmentación y segmentación en lo que hace a las políticas de infancia y adolescencia. Se entiende que las dependencias o instituciones que tengan competencia o intervengan en parte del proceso de administración de justicia con padres o hijos/as deberían propender a una efectiva articulación, coordinación y puesta en práctica de políticas interinstitucionales o a armonizar mecanismos de acción conjunta que garanticen y protejan los derechos de los niños/as en el marco de sus procedimientos.

Para el abordaje del problema se impone una mirada dirigida hacia el niño/a como sujeto de derecho, y a la vulneración de derechos que padece una mujer en contexto de encierro. Es sabido que la estructura carcelaria posee una mirada masculina.

El sistema carcelario debe mejorar las condiciones existentes para garantizar el contacto de las madres prisionizadas con sus hijos/as que viven en el afuera y que concurren a las visitas, como el de adaptar sus instalaciones. Ello, mientras no se inste al uso de medidas alternativas o sustitutivas de la prisión en el caso de las madres, como instancia prioritaria.

**Estas modificaciones no serán contempladas en tanto no se visibilice a los niños/as con referentes adultos encarcelados como sujetos de derechos, y se coloque en la agenda pública del Sistema de Promoción y Protección de derechos.**

#### 6.4 Ausencia de Programas de empoderamiento para las mujeres presas

Otro aspecto deficitario en cuanto a la posibilidad de aplicar la aplicación en primera instancia del instituto de la prisión domiciliaria, a fin de preservar el interés superior del niño reside en la ausencia de dispositivos, prestaciones sociales (subsidios, etc.) que promuevan efectivamente la autonomía de estas mujeres tanto en lo emocional, como en su situación económica y de sostenimiento de sus hijos a cargo.

Ahora bien, a fin de aplicar dicho instituto, resulta indispensable la implementación de políticas públicas que permitan un empoderamiento de la mujer, vivienda, trabajo, etc. que el cercenamiento de derechos no resulte un condicionamiento para optar – como en muchos casos ocurre- por la cárcel como mal menor, ello en consonancia con los

pactos internacionales al respecto y Leyes nacionales suscriptos por nuestro país y antes mencionados.

Las consecuencias que estas circunstancias acarrear debe ser valorado por el órgano jurisdiccional- como se dijo- antes de disponer una medida de privación de la libertad de una mujer que tenga hijas o hijos menores de edad, discapacitados, sea único sostén de familia, familia numerosa, entre otros supuestos a evaluar . En dichos casos, se debería recurrir a las medidas mencionadas, que aseguren igualmente el contacto con la madre y que eviten la interrupción del vínculo filial, el desmembramiento del grupo familiar y el encierro o institucionalización de los menores de edad. De esta forma, se garantiza tanto el cumplimiento de la finalidad cautelar o punitiva de la medida coercitiva, como el mantenimiento del núcleo familiar.

En este sentido, las citadas Reglas de Bangkok, proponen mecanismos básicos para proteger el vínculo madre-hijo/a y en general para contemplar el interés superior del niño ante la privación de libertad de la madre. Estas reglas no solamente marcan la necesidad de efectuar un registro de los niños/as que ingresan con la madre, sino también de los que quedan en el medio libre, obligando al Estado a realizar un seguimiento de los mismos, lo que no ocurre en nuestro país ni en la provincia.

## **6.5 Inexistencia de protocolos y de registros de información fehacientes**

La inexistencia o el desconocimiento fáctico de protocolos de funcionamiento que garanticen espacios para un vínculo humanizante entre niñas/os y adultos presos suponen una seria vulneración de derechos que desconoce principios generales de protección de la infancia y las normas emergentes de la CDN.

Asimismo, la inexistencia de registro de niños en el exterior e información sistemática confiable representa un importante obstáculo para realizar un trabajo que atienda sus necesidades básicas y sus problemáticas específicas, así como también para visibilizar acciones y programas que contemplen las diversas y difíciles circunstancias vitales que atraviesan.

Estos dos aspectos de carácter instrumental, no obstante evidencian una forma de intervención no conforme a los estándares básicos internacionales y a la normativa vigente en materia de derechos humanos, de NNyA y de mujeres.

## **7/ APORTES Y RECOMENDACIONES**

- Los diagnósticos sobre el sistema carcelario se caracterizan por enfatizar la reproducción

de la violencia en sus recintos y la existencia de múltiples obstáculos que limitan el logro de sus objetivos. Según lo expresado, esta realidad genérica de las prisiones muestra, cuando se aborda desde la perspectiva de los familiares e hijos de las personas presas, una agudización de los problemas por la ausencia de una política pública sistemática que contemple los intereses de los niños/as involucrados.

- La presencia de niños y niñas en centros de privación de libertad lleva a la discusión en torno al conflicto de intereses entre los derechos de los niños de estar con su madre y el perjuicio que podría causarles el hecho de vivir en un contexto carcelario. En los hechos se desconocen principios básicos como el interés superior del niño y el derecho a la participación en las decisiones que los afectan.
- En este sentido se explora poco en la utilización de medidas alternativas a la situación de encierro o en la aplicación de nuevas tecnologías que contribuyan a mantener y mejorar el vínculo.

El creciente uso de la privación de libertad como medida judicial privilegiada para la orientación de las políticas penales, representa un serio obstáculo para la aplicación de medidas alternativas y un uso más frecuente del instrumento de salidas transitorias, máxime con la reciente reforma a la Ley nacional de Ejecución Penal (N° 24.660) que limita las salidas anticipadas ante la comisión de ciertos delitos.

Para hacer efectivos los derechos de los niños/as con referentes adultos encarcelados, entendemos pertinente, avanzar en la implementación de acciones, medidas y políticas que contribuyan en este sentido, así:

### **Recomendación 1: Coordinación entre el Poder Judicial y el Organismo de Niñez especializado.**

Se considera fundamental que al momento de la definición de una medida judicial que implique la privación de libertad de un adulto con hijos/as exista una efectiva coordinación con el ámbito judicial en materia de familia para asegurar que la medida no vulnere los derechos de los niños/as involucrados.

Para ello, es necesario promover instancias de coordinación en el marco del SPPD entre el sistema penal y los organismos encargados de garantizar los derechos de la infancia con el fin de que se tenga en cuenta el interés superior del niño.

## **Recomendación 2: Adopción de medidas atendiendo al interés superior del niño**

Es razonable suponer que si se atendiera la voluntad e interés de los hijos y se considerara la escasa gravedad del delito cometido, un número considerable de personas privadas de libertad podrían beneficiarse con la cercanía de sus familiares sin desmedro del cumplimiento de las sanciones que la justicia disponga.

En este sentido es pertinente, recurrir a medidas alternativas a la prisión en el caso de madres con niños, teniendo en cuenta el perfil de la mujer, la constitución familiar, la existencia de niños/as y el delito cometido.

Más allá de esto, mientras que el niño o niña permanezca en la cárcel, se deberán satisfacer sus necesidades alimenticias, materiales, médicas, educativas, emocionales y de desarrollo. Entre alguna de las medidas que se deben disponer se mencionan: obtener y actualizar su documentación, cumplimentar el calendario de vacunación obligatorio, promover un programa de escolarización extramuros, desarrollar y capacitar a cuidadoras para que sus madres puedan acceder a ámbitos educativos, mientras este operador se ocupa del cuidado del niños/a.

## **Recomendación 3: Seguimiento de la situación de niñas/os en Unidades Penitenciarias**

Es prioritario realizar investigaciones confiables que den cuenta de la realidad de niños/as con referentes encarcelados e implementar un registro nominal de los niños/as dependientes de las personas encarceladas al momento de su ingreso al sistema penitenciario para evitar que queden en situación de abandono y permitir un seguimiento de su situación, garantizando sus derechos básicos a la salud, la integridad, el buen cuidado, identificando el régimen de tutela y custodia.

## **Recomendación 4: Adecuación del equipamiento e instalaciones de las Unidades en la que se alojan niñas/os y/o mujeres embarazadas**

Se recomienda la adecuación de las instalaciones que en general resultan inadecuadas, tanto para las adultas tanto como para niñas/os pequeños o mujeres embarazadas. Se requiere principalmente proveer de condiciones mínimas de salubridad, higiene y erradicar las condiciones de hacinamiento que son habituales en los centros penitenciarios.

Asimismo, se recomienda la creación de efectivos espacios de recreación y juego al aire libre, espacios de biblioteca y ludoteca con material acorde a la edad de los niños en situación de encierro (hasta 4 años)

También es importante asegurar espacios para que los niños/a puedan expresar su opinión y ser escuchados al tomarse decisiones derivadas del encarcelamiento del referente adulto que puedan afectarlos en el ejercicio de sus derechos.

### **Recomendación 5: Formación de los operadores**

La formación de operadores del Estado con relación a la situación de vulnerabilidad de los niños/as con referentes encarcelados como los derechos que asisten a niñas/os y las especificidades de la infancia temprano en cuanto a pautas básicas de cuidado resulta fundamental para el abordaje de estas situaciones y para el cumplimiento de estos derechos.

Para ello se recomienda la producción de material de abordaje de la temática que brinde orientaciones adecuadas a niños/as y sus familias, así como a los operadores del sistema carcelario, la comunidad e instituciones educativas, que contribuyan a fortalecerlos en tanto sujetos de derecho (cartillas didácticas, manuales sobre procedimientos de actuación para el acceso a la justicia, guía de recursos institucionales y comunitarios, etc.)

### **Recomendación 6: Instrumentos para la intervención // cuidadores y operadores para intervenciones**

Es fundamental para la mejora de las condiciones de trato adecuado de niños/as en cárceles contar con instrumentos de apoyo tales como protocolos o guías de procedimiento que sirvan para orientar a los operadores y cuidadores en relación a los estándares de trabajo y de tratamiento. Para ello se proponen algunos aspectos que debieran ser precisados y definidos los criterios de actuación permitidos o no:

- Elaborar guías de procedimiento relativas a las condiciones de las visitas de los niños/as que contemplen medidas para evitar largas esperas al ingreso a los centros penitenciarios; existencia de entornos amigables, adecuados a los, donde realizar los encuentros con su referente encarcelado; métodos de revisión que no vulneren los derechos; contacto físico y privacidad en las visitas a los referentes encarcelados.
- Proveer de material de orientación a los adultos encarcelados respecto de sus derechos,

responsabilidades y recursos existentes para resguardar los derechos de sus hijos e hijas por medio de equipos técnicos calificados.

### **Recomendación 7: Programas de apoyo a mujeres y a los niños dentro y al momento de salida**

Tanto para las mujeres y niños/as cárceles como para el proceso de salida de los niños es necesario que se brinden subsidios específicos, atender a las posibilidades de cumplimentar por ejemplo con los requisitos de la AUH.

Es fundamental otorgar los apoyos que resulten necesarios para empoderar a las familias, -en especial a las mujeres- que resulten único sostén de familia como forma de minimizar los impactos negativos del encarcelamiento en los vínculos intrafamiliares.

Además se requiere generar oportunidades de acceso a la educación formal y no formal por parte de las madres se ven obstaculizadas por la falta propuestas y condiciones adecuadas intramuros, generar espacios de reflexión entre las mujeres sobre temáticas de género, identidad y prevención de la violencia familiar, etc.

Así como a la capacitación en oficios o emprendimientos que permitan el sostenimiento futuro en el momento de salida.

Específicamente, articulación con el Patronato de Liberados Bonaerense para la entrega de la tarjeta SUBE con carga mensual a las madres con salidas transitorias.